

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 2162 de 2019

Carpeta Nº 3504 de 2019	Comisión de Asuntos Internacionales

ESTATUTO DEL FUNCIONARIO DEL SERVICIO EXTERIOR DE LA REPÚBLICA

Modificación

Asociación de Funcionarios del Servicio Exterior del Uruguay (AFUSEU)

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 10 de julio de 2019

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Roberto Chiazzaro (Vicepresidente).

Miembros: Señores Representantes María Dolores Álvarez y Jorge Meroni.

Invitados: Por la Asociación de Funcionarios del Servicio Exterior, señora Embajadora Valeria Csukasi, Presidenta; señora Secretaria Ifigenia Xifre, Vicepresidenta; señora Secretaria de Primera, Nathalie Peter, Tesorera; señora Consejera Flavia Pizano; señora Daniela Súarez, Secretaria Administrativa de AFUSEU y señor Ministro Ricardo Baluga, Vocal.

Secretario: Señor Gonzalo Legnani.

Prosecretario: Señor José Fasanello.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Roberto Chiazzaro).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Asuntos Internacionales tiene el honor de recibir a una delegación de la Asociación de Funcionarios del Servicio Exterior de la República, Afuseu, integrada por la presidenta, Embajadora Valeria Csukasi; la Vicepresidenta, secretaria Ifigenia Xifre; la tesorera, secretaria primera Nathalie Peter; el vocal, ministro Ricardo Baluga; la consejera, señora Flavia Pizano y la secretaria administrativa, señora Daniela Suárez.

Vamos a continuar con el estudio del proyecto de ley sobre el estatuto del funcionario del servicio exterior.

La última vez que nos reunimos, la conclusión a la que habíamos llegado fue que la Asociación deseaba que se eliminase en su totalidad el artículo 31, por elementos de consideración por ustedes señalados. Me imagino que la contraparte no avala lo que ustedes dicen. En la exposición de motivos no se dice nada con respecto a lo que ustedes señalan sobre el artículo 31. Como saben, nosotros debemos lograr un equilibrio entre las posiciones de las partes.

A continuación, solicito que redondeen este tema para después continuar con la exposición.

SEÑORA CSUKASI (Valeria).- Antes que nada, queremos agradecer que la Comisión haya retomado tan rápido esta discusión con nosotros.

Efectivamente, habíamos quedado en la consideración de la situación de los destinos A) a C), y sugerido como alternativa la eliminación del párrafo que hace obligatorio la elección de un destino C) para la primera salida al exterior. En realidad, nosotros nos quedamos pensando en cómo hacer más evidente el pedido de la asociación y de los funcionarios de la Cancillería, teniendo en cuenta que es algo un tanto complejo de entender.

Entonces, traemos a colación que el artículo 116 de la Ley Nº 19.670 de Rendición de Cuentas del 10 de octubre del año pasado ya tiene una disposición en la que se establecen las tres categorías de destinos en el exterior graduadas de A) a C), según las condiciones de vida. Los destinos A) son los que no prestan circunstancias de vida especial; los B), tienen alguna circunstancia particular funcional o de adaptación y los C) son los destinos que presentan condiciones de vida particularmente difíciles. Se dice que estas categorías van a ser reglamentadas y actualizadas periódicamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto para nosotros es bien importante, porque se establece que dicha Cartera asignará las categorías previstas en este artículo a los destinos en el exterior.

Luego, el artículo 117 de esta misma ley, establece: "Los funcionarios que sean destinados a cumplir funciones en destinos clasificados en la Categoría C), excepto los Jefes/as de Misión, lo harán por un período de tres años, transcurrido el cual tendrán derecho a ser trasladados a otro destino, no comprendido en esa categoría, por igual período de tiempo.- En la Resolución del Poder Ejecutivo por la que se efectúe la designación a un destino clasificado en la Categoría C), se dispondrá expresamente que el traslado es por el período de tres años".

A nuestro modo de ver, esto es el reconocimiento de la Administración del reclamo que nosotros hacíamos como funcionarios del pedido de modificación del proyecto de estatuto del Servicio Exterior. Además, entendemos que siendo esto posterior a la presentación del proyecto de la Administración, tal vez la solución más sencilla -habiendo sido aprobado por el Parlamento- es tomar esta redacción e incorporarla como definitiva

dentro del proyecto de ley sobre la modificación del estatuto. Con esto salvamos ese inconveniente que tratábamos de explicar la última vez que nos reunimos, que refería a la obligatoriedad de salir con destino C) para los funcionarios que salen por primera vez al exterior, que entendemos que puede ser discriminatorio en relación a las demás categorías, así como a la interna de la propia categoría. Nos parece que esta puede ser la solución más sencilla a la hora de recomendar a los legisladores por qué camino ir.

Esto responde, precisamente, la pregunta planteada por el señor diputado, es decir, tanto la Administración como la Afuseu están viendo de una misma manera este tema, además de reconocer que es más sencillo determinar las categorías y decir que quien vaya a un destino C) será por tres años y no asignar obligatoriedad de la asignación de estos destinos a ninguna categoría de funcionario en particular.

SEÑOR PRESIDENTE.- En principio, estoy de acuerdo con ustedes porque me parece que la redacción es bien clara y no es discriminatoria. Además, se trata de una legislación posterior que deroga a la anterior. Lo que sucede es que también les recuerdo que si este proyecto de ley se aprobara así, esta se transformaría en ley posterior y eso quedaría derogado.

Evidentemente, acá hay una contradicción o un cambio de opinión. Me inclino a pensar que hay un cambio de opinión. En lo personal, me inclino a esa solución porque, de lo contrario, incurrimos en una discriminación.

Antes de continuar, quiero plantear una duda con respecto al artículo 29, que también refiere a los terceros secretarios.

El artículo 29 dice: "Los Terceros Secretarios del Servicio Exterior no podrán ser destinados a prestar funciones en el exterior, hasta tanto acrediten una antigüedad mínima de tres años en el Escalafón del Servicio Exterior. Esta disposición comenzará a regir para los funcionarios que ingresen a partir del primer concurso de ingreso posterior a la entrada en vigor del presente Estatuto". Creo que antes se hablaba de dos años; no sé qué opinan ustedes.

SEÑORA CSUKASI (Valeria).- Estamos de acuerdo con este cambio que introduce la Administración. De hecho, hace bastantes años, cuando ingresamos gran parte de quienes estamos acá, existía una figura que se llamaba la "aspirantía". Uno ingresaba durante un año a la Cancillería con un régimen no muy claro jurídicamente, en la que no era un funcionario público sino que estaba como en una especie de prueba. Recién pasado ese año, quedaba como funcionario del Servicio Exterior y ahí tenía que cumplir dos años en el cargo. En su momento, Afuseu peleó mucho por eliminar la figura de la "aspirantía", porque no solo daba una falta de certeza jurídica, sino que había cuestiones de remuneración y demás, que eran bastante complicadas. Entonces, al eliminar la "aspirantía" se suprimió ese tercer año y se quedaron solo con los dos años. Cuando se ingresa a la Cancillería muchas veces nos rotan entre diferentes direcciones y departamentos. Los funcionarios empiezan a aprender la lógica de la vida del servicio exterior y terminan saliendo demasiado pronto al exterior, sin terminar la formación en Montevideo. Por ello, hay un elemento que compartimos con la Administración que entendemos que es en beneficio de la función. Me refiero a que los terceros secretarios nuevos -a partir de que entre en vigor el nuevo estatuto; esto no puede regir hacia atrás-, tengan que formarse durante tres años en Cancillería antes de salir a prestar funciones en el exterior.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es razonable. Por la vía de los hechos, antes eran tres años. Estaba la aspirantía y dos años más, como ustedes explican.

SEÑOR BALUGA (Ricardo).- Quiero agregar que esos tres años estarían solucionando el siguiente punto. Anteriormente, en el sistema de aspirantía teníamos diferencia de remuneración y un sistema contractual de un año después de haber ingresado y de haber cumplido todos los requisitos de concurso y posterior precedencia. Durante ese primer año no solo había discriminación en términos salariales con respecto al ingreso directo del secretario de tercera, sino que además se mantenía una situación jurídicamente más discutible porque, en realidad, se estaba firmando un contrato. No se ingresaba como funcionario público; se cumplía con la aspirantía, y recién a partir del año se era funcionario público, ya integrante de la plantilla del Servicio Exterior del escalafón M.

SEÑOR PRESIDENTE.- Además nos permite tener una coherencia con el artículo 14.

SEÑORA CSUKASI (Valeria).- Al finalizar la última reunión hicimos referencia brevemente a un punto sobre el cual quiero volver. Me refiero a la utilización del término "personal", que se había introducido como modificación en el Senado. En este caso hemos hecho consultas a varios de nuestros colegas abogados y especialistas en Derecho Internacional para determinar cuál es el mejor camino para referirse al funcionariado, a los funcionarios del Servicio Exterior, y cuáles son las alternativas. El cambio en la redacción que se introducía en el proyecto de estatuto de la Administración tendía a la utilización de un lenguaje inclusivo, al tratar de evitar las terminologías que obligaran a hablar de funcionarios y funcionarias. De hecho, la sugerencia que teníamos nosotros como Asociación era la de utilizar directamente funcionarios y funcionarias, pero la Administración entendió que lo hacía un tanto complejo y prefirió buscar una alternativa intermedia. Resulta que tenemos miedo de que se haya abierto la caja de Pandora -hablando mal y pronto-, porque si la Constitución de la República, inequívocamente se refiere a los funcionarios, y lo que existe es un régimen de funcionarios públicos para todos los funcionarios del Estado en el Uruguay, preferimos no apartarnos de lo que es la norma.

Por lo tanto, en este caso preferimos renunciar a un lenguaje inclusivo a la hora de asegurar que no estamos estableciendo un régimen diferenciado y alejado de lo que es el régimen de los funcionarios públicos. ¿Por qué? Porque el Estatuto en sí lo que hace es construir sobre lo que ya existe como disposiciones para los funcionarios públicos del Uruguay en general, y regula o legisla sobre situaciones en particular que refieren al tipo de función que prestamos nosotros en el Servicio Exterior. No queremos que una interpretación pueda dar a entender que nos estamos alejando del régimen de funcionarios públicos que sigue siendo de aplicación para nosotros en muchísimos casos.

En ese sentido, si hubiera que optar por una solución, en lugar de introducir el término "personal", para evitar el uso de la expresión "funcionarios y funcionarias" nos quedamos con el de "funcionario" y damos el ciento por ciento de las garantías de que el Servicio Exterior es sencillamente un grupo de funcionarios que tienen un estatuto particular para regular ciertas situaciones, también particulares, que hacen a nuestro quehacer diario.

SEÑOR PRESIDENTE.- O sea que estarían de acuerdo con el texto que propone el proyecto de ley.

SEÑORA CSUKASI (Valeria).- Lo que preferimos es no tocar en nada el Estatuto original que en todo momento habla de "funcionario".

Reitero: en su momento queríamos que se hiciera referencia al funcionario y la funcionaria. Como solución, el Senado optó por personal. Si la alternativa es entre

funcionario y funcionaria, personal o funcionarios y ninguna de las otras dos termina de convencer a una parte o a la otra, preferimos no modificar nada y dejar el término "funcionario".

Hemos hablado esto con la Administración y no tiene problema con este tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es interesante lo que ustedes señalan.

Previamente a trasladar alguna modificación, dado que este proyecto fue aprobado en la otra Cámara, hablaremos con los miembros del Senado para intercambiar y explicar las modificaciones.

Cuando hay una posición formada cuesta cambiarla. Por eso nosotros habíamos pensado en aquella modificación que dice: "Se entiende por Estatuto del Servicio Exterior al conjunto de normas jurídicas que establecen las obligaciones y derechos del personal del Servicio Exterior". Hasta ahí no están de acuerdo. Pero sigue: "A los efectos de la presente ley, el término 'personal' se refiere a los cargos públicos que ingresen a la función pública como funcionarios o funcionarias del servicio exterior de acuerdo con las normas que surgen del presente Estatuto".

También hay un informe que nos envió el Ministerio sobre ese tema, que recoge las disposiciones a las cuales usted estaba haciendo referencia. Dice así: "Se consulta al suscrito en relación a la modificación introducida por la Cámara de Senadores al proyecto de ley sobre el Estatuto[…]". Más adelante, dice: "Surge de la simple lectura de los artículos de referencia aprobados por la cámara de Senadores, que todas las referencias al 'personal' se está refiriendo al 'funcionario' en su sentido técnico jurídico […]". Ahí llega a la conclusión de que el término "funcionario" es el que se adecua. Es un tema que vamos a tener que hablar con ellos. Para mí no significa mayor problema. Me parece redundante decir "funcionario y funcionaria". Tampoco me parece utilizar el término "funcionaries". Ese, menos; con el diputado Meroni somos de la vieja guardia.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑORA CSUKASI (Valeria).- Un último tema que nos quedó pendiente, que posiblemente lo tengan ustedes dentro de la discusión, es el límite de edad para el ingreso al Servicio Exterior. El proyecto que presenta la Administración reintroduce un requisito que estaba vigente hasta hace unos años, en la época en que ingresamos nosotros, que es el límite de edad. Anteriormente, el límite era de treinta y cinco años, lo que posteriormente se eliminó, y ahora el proyecto de estatuto sugiere la edad de cuarenta años. Hemos sido consultados por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo sobre la posición de la Asociación y de los funcionarios con relación a esta propuesta. Tuvimos una larga charla con ellos en la Cancillería, y les explicamos lo que vemos día a día. Queremos aclarar que la Asociación de Funcionarios está de acuerdo con la introducción de un límite de edad para el ingreso, porque en el pasado han ingresado un par de colegas bastante mayores que el promedio. Tenemos que entender que esta es una carrera funcional, en la que se va ascendiendo de escalafón en escalafón: de tercer secretario a segundo, de segundo a primero, y la realidad es que algunos de nuestros colegas que ingresaron en el entorno de los cincuenta años no van a tener la posibilidad, porque se van a jubilar, de ascender y llegar al final de su carrera.

También aparece la discriminación, que puede tener dos caras. Se podría pensar que limitar a cuarenta años puede discriminar a aquellas personas que quieran entrar en un momento posterior al Servicio Exterior porque su vocación se manifiesta más tarde en su vida, pero se da dado que, cuando ingresa alguien con más edad, es tratado diferente que al resto de sus colegas que ingresan a los veinte o treinta años. El Servicio Exterior y

las categorías dentro de este servicio tienen funciones asignadas. Ser tercer secretario implica una cosa, ser segundo, primero, consejero, ministro consejero, otra. Cada categoría tiene un elemento de representación, de responsabilidad y de tipo de función que se cumple. La categoría de tercer secretario tiene una característica más vinculada a la formación para que quien ingresa entienda lo que va a ser el desarrollo posterior de su carrera. Cuando ingresa alguien con una carrera profesional de muchos años, con un bagaje diferente, y tiene que cumplir esas funciones, incluida la formación académica, si bien dice entenderlo, en la realidad no siempre es así, y esa persona aspira a que por su formación y experiencia profesional sea tratada de una forma diferente a quien ingresó con veintipocos o treinta y pocos años. Y eso nos ha sido manifestado por varios colegas más jóvenes como una discriminación hacia ellos, porque se les hace hacer las tareas que corresponden a un tercer secretario mientras que, quienes ingresan con mayor edad, terminan haciendo tareas diferentes. Les hablamos de casos en particular, de situaciones, de la inversión que hace el Estado en la formación de funcionarios que pueden tener cuarenta años de carrera por delante frente a la formación de alguien que va a tener tal vez solo quince, y si bien entendemos que todos pueden contribuir y puede haber casos excepcionales, en términos generales y habiendo visto la experiencia de estos años pasados, compartimos el criterio de que debe introducirse un límite de edad.

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo nos habló de una situación en particular, que es la única que entendimos que podía merecer una reflexión, y refiere a aquellas personas que se terminan graduando más tarde en la Universidad, porque por diversos motivos no empezaron la carrera, o la suspendieron y la retomaron muchos años después, y terminan recibiéndose en la carrera que lo habilita para concursar para el ingreso al Servicio Exterior después de los cuarenta años. Entendemos que ese puede ser un caso muy específico, pero no son las generalidades de la ley, y por ahí es más fácil ver cómo se puede dar una solución a esos casos sin eliminar el límite de edad como una de las condiciones para ingresar.

SEÑOR MERONI (Jorge).- Agradezco la presencia de la delegación. Mi sector político no está en nada de acuerdo con poner límite de edad para el ingreso a la función pública. Les aclaro que hay un proyecto que estamos impulsando dos partidos representados en este Parlamento, en el que se establece que no exista el límite de edad en la función pública y que, en la función privada, existan determinadas prebendas del gobierno que esté a cargo para que las empresas tomen personal mayor de cuarenta y cinco años. No vamos a votar eso; no estamos para nada de acuerdo ni con lo que había ni con lo que manda el Poder Ejecutivo, que es de mi fuerza política.

SEÑOR PRESIDENTE.- Cuando estamos actuando como legisladores, debemos tener cuidado con las excepciones. No tenemos nada en contra de los razonamientos que hacen ustedes, que pueden ser atendibles, pero cualquier función puede tener aspectos especiales y atendibles. Existe una realidad en el mundo; se han prolongado las jubilaciones -porque, por suerte, se ha prolongado la vida del ser humano- y no podemos seguir con algunas excepciones negativas. Como legisladores, tenemos que legislar para todos los funcionarios. En ese sentido, no podemos hacer excepciones. Este es un país envejecido y está pasando por un período particularmente difícil, y por eso no vamos a acompañar ese petitorio que hacen.

Tampoco vamos a acompañar el pedido de extender la edad hasta los setenta y dos años, por las mismas razones. No podemos hacer una excepción al Servicio Exterior cuando esa prórroga la pedirían todos los funcionarios públicos, porque cuando se jubilan la pérdida salarial que tienen es impresionante. Les pido que entiendan que no podemos acompañar esas dos excepciones. Nos explicaron las dificultades que existen para pedir la prórroga, pero eso vamos a tratarlo como algo que seguirá siendo excepcional. Cuando

todos los funcionarios públicos puedan trabajar hasta los setenta y dos o setenta y cinco años por las razones que estamos expresando, será producto de algo general y no especial para el Servicio Exterior, porque si bien es cierto que este servicio tiene una gran cantidad de particularidades, ustedes no dejan de ser funcionarios públicos y hay un estatuto general que tenemos que respetar. Si votamos una ley y les otorgamos una excepción a ustedes, a la media hora están todos diciéndonos que hay una discriminación, y hasta podemos ser recusados de no actuar con justicia y paridad frente a todos los funcionarios públicos. Por lo tanto, reitero que no vamos a acompañar esas dos excepciones.

Nos han dado elementos que acompañamos.

Me quedó una duda con respecto al artículo 33. En este artículo se menciona la excepción que se hace para quince funcionarios y la pregunta que hago es si están incluidos todos los funcionarios del Servicio Exterior, incluidos los embajadores.

SEÑORA CSUKASI (Valeria).- Sí, esto no modifica el régimen existente que permite a la Administración determinar excepciones por motivos funcionales y personales, a los que agregábamos la salud, para el cumplimiento del quinquenio, que pueden aplicarse desde un tercer secretario que cumple funciones en el exterior hasta un jefe de misión, un cónsul general, etcétera. Es un tope de cantidad de funcionarios que no refiere a la permanencia o a la prórroga del desempeño de funciones solamente para una categoría específica del Servicio Exterior.

SEÑOR PRESIDENTE.- Para mí todo está claro. Les agradecemos su presencia en la Comisión. Vamos a tratar de diligenciar esto lo antes posible y ver si encontramos los consensos necesarios en la otra Cámara. Este proyecto entró por la Cámara de Senadores; nosotros podemos hacer modificaciones y votarlo, y vuelve a la primera Cámara. Les recomiendo que, luego de que salga aprobado, vuelvan a la otra Cámara.

(Se retira de sala la delegación de la Asociación de Funcionarios del Servicio Exterior del Uruguay, Afuseu)

——Si les parece oportuno, con el secretario vamos a hacer un resumen de las modificaciones que le estamos haciendo al proyecto del Senado. Si hay acuerdo, voy a hablar con quien preside la Comisión del Senado para decirle cómo lo estamos tratando. Si no lo hay, venimos a esta Comisión y vemos de votar por consenso, haciendo los señalamientos de los aspectos en los que no tenemos acuerdo con el Senado.

Me hago cargo de eso.

El día 25 estamos invitados a participar de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado en la que va a comparecer el ministro Nin Novoa para informar sobre dos temas de particular interés: las negociaciones del acuerdo Mercosur- Unión Europea y la posición que adoptó nuestro país en la OEA con respecto a Venezuela. Recuerden que Uruguay se retiró de la asamblea cuando la OEA validó la presencia de representantes de Venezuela, siendo que Venezuela ya se había retirado de la OEA. Creo que vale la pena estar presentes.

SEÑOR MERONI (Jorge).- Me gustaría que la Secretaría nos envíe un mail para recordarnos este evento.

SEÑOR PRESIDENTE.- Voy a hacer una aclaración.

Es una sesión que se hace en el Senado, en la Comisión de Asuntos Internacionales. No es una sesión especial, sino que simplemente el que quiera ir, va, para estar enterado sobre dos temas que son de capital importancia.

Por último, hay dos informes para considerar: uno es el convenio de salud y, el otro refiere a la tasa consular. Por falta de quórum, hoy no los podemos votar, por lo que quedarán para una próxima instancia.

SEÑORA ÁLVAREZ (María Dolores).- Si no recuerdo mal, habíamos quedado en citar al Ministerio de Salud Pública por el tema del convenio del Mides.

SEÑOR PRESIDENTE.- No lo entendí así. Nos iban a dar los antecedentes, que ya fueron remitidos. Si usted no los tiene, puede solicitarlos al secretario, que con mucho gusto se los remite nuevamente.

También quería comentar que hay un grupo de estudiantes de relaciones internacionales que quieren ser recibidos por nosotros, en virtud de que están en contra de esta restricción de los cuarenta años, tema que ya hemos analizado. El problema es que es un grupo y no una delegación de todos los estudiantes del centro de relaciones internacionales. Creo que es difícil recibir a una parte de un gremio. Entonces, yo voy a hablarles, explicarles cómo funcionamos y decirles que este tema ya lo hemos tratado y fijamos posición.

(Apoyados)

SEÑORA ÁLVAREZ (María Dolores).- Quiere decir que ellos no representan a ninguno de los dos gremios de estudiantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ellos no se presentan como representantes de algún gremio, sino que dicen que son un grupo. No es que nos neguemos a recibirlos, pero ellos deberían decirnos de qué grupo se trata. Al no ser una parte gremial institucionalizada, me parece que no es correcto.

No habiendo más asuntos para considerar, se levanta la reunión.

